

Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 99, (septiembre 2012), p. 25-38

ISSN 1133-6595 - E-ISSN 2013-035X

# La participación de los *länder* alemanes en el proceso de toma de decisiones de la UE

## The participation of the German *Länder* in the EU decision-making process

Carlo Panara

Profesor de Derecho Público y de la Unión Europea y coordinador de investigación,  
School of Law, Liverpool John Moores University  
C.Panara@ljmu.ac.uk

### RESUMEN

En este artículo se esbozan las principales características del sistema alemán de participación regional en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, con el propósito de identificar las fortalezas y las debilidades clave de dicho sistema. Se evalúa si el modelo actualmente implantado permite una respuesta suficientemente rápida y eficaz en el proceso de toma de decisiones de la UE y si la representación de los intereses regionales y federales es suficientemente equilibrada a escala comunitaria. El artículo contiene asimismo una propuesta sobre cómo podría mejorarse el modelo alemán de participación en el proceso de toma de decisiones de la UE.

*Palabras clave:* Alemania, Ley Fundamental, *länder*, proceso de toma de decisiones de la UE, cooperación interna, representación externa en el Consejo

### ABSTRACT

This article sketches out the main features of the German system of regional participation in the EU decision-making process with the aim of identifying the key strengths and weaknesses of that system. The author will be examining whether the model currently in place allows for a sufficiently rapid and effective response to the EU decision-making process, and whether there is a sufficiently balanced representation of regional and federal interests at the EU level. The article will also contain a proposal as to how the German model of regional participation in the EU decision-making process could be further improved.

*Keywords:* Germany, Basic Law, *Länder*, EU decision-making process, internal co-operation, external representation in the Council

Los derechos de participación de los *länder* en el proceso de toma de decisiones de la UE están concebidos para compensar la pérdida de poderes que estos han sufrido como consecuencia de la integración europea. También pretenden cumplir una función democrática fundamental; en efecto, en el marco de un Estado federal, como el alemán, además de una separación horizontal de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial), existe una separación vertical entre el Gobierno federal y los gobiernos de los *länder*. Un debilitamiento excesivo de estos últimos socavaría esta separación vertical y, por consiguiente, pondría en peligro la estructura democrática creada por la Ley Fundamental.

La República Federal de Alemania era el único Estado federal entre los miembros fundadores de las Comunidades Europeas, y siguió siéndolo durante un prolongado período de tiempo (hasta la primera mitad de los años noventa, cuando Bélgica pasó a ser un Estado federal y Austria se adhirió a la UE). Las soluciones a los problemas planteados por la participación de las entidades subestatales alemanas, los *länder*, en el proceso legislativo y de toma de decisiones de la UE, han encontrado por tanto en Alemania un *taller* original. Los derechos de participación de los *länder* se establecen en el artículo 23 de la Ley Fundamental (la Constitución federal de Alemania, a la que nos referiremos en adelante como LF). Dicho artículo, también conocido como el Europa-Artikel (artículo sobre Europa)<sup>1</sup> se desarrolla en la Ley de 12 de marzo de 1993 de cooperación de la Federación y los *länder* en asuntos europeos (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*, a la que nos referiremos en adelante como la EUZBLG)<sup>2</sup>.

## BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL ALEMÁN

«La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social». El artículo 20.1 LF establece de este modo el «principio de estado federal» (*Bundesstaatsprinzip*). Está constituida por 16 *länder* que se enumeran en el Preámbulo de la Ley Fundamental: Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-

1. El Europa-Artikel se introdujo en la Constitución mediante la Ley por la que se modifica la Ley Fundamental, de 21 de diciembre de 1992 (publicada en el Boletín Oficial Federal, 1992, I, p. 2.086), y fue modificada posteriormente por la Ley por la que se modifica la Ley Fundamental, de 11 de septiembre de 2006 (publicada en el Boletín Oficial Federal, 2006, I, p. 2.098). La revisión constitucional de 2006 se conoce como «Reforma del sistema federal» (*Föderalismusreform*).

2. Publicada en el Boletín Oficial Federal, 1993, I, p. 313. La ley fue posteriormente modificada en 2006 y en 2009.

Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia. El principio fundamental del reparto de competencias entre la Federación y los *länder* se establece en el artículo 30 LF, en virtud del cual «excepto si la presente Ley Fundamental dispone o autoriza lo contrario, el ejercicio de poderes del Estado y el cumplimiento de funciones del Estado son competencia de los *länder*». De esta disposición, que es típica de las constituciones federales<sup>3</sup>, se desprende que, por principio, todos los poderes que la Ley Fundamental no otorgue expresamente a la Federación corresponderán a las entidades federadas; dicho de otro modo, los poderes residuales quedan en manos de los *länder*.

El artículo 70.1 LF se hace eco de la norma de carácter general recogida en el artículo 30 LF, en relación con la legislación, al disponer que «los *länder* tendrán el derecho de legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no otorgue el poder legislativo a la Federación». A pesar de la disposición de la competencia general de los *länder*, los asuntos que son competencia de la Federación y que se recogen en la Ley Fundamental son tantos y de tan amplio alcance que, en realidad, la mayor parte de la legislación es en última instancia responsabilidad de la Federación<sup>4</sup>. Para limitarnos a unos pocos ejemplos, basta con pensar que los sectores críticos del derecho civil, el derecho penal y el procedimiento y la organización judiciales entran dentro del ámbito de competencias de la Federación y, por tanto, vienen regulados por leyes federales, al igual que otros asuntos importantes, como el bienestar público, los asuntos económicos y la seguridad social. Por consiguiente, cabe afirmar que el modelo alemán de federalismo está bastante *centralizado*, al menos por lo que respecta a la legislación<sup>5</sup>. Los principales ámbitos de competencia legislativa *exclusiva* de los *länder* son la educación escolar, la cultura, la radiodifusión (radio y televisión), las leyes relativas a la prensa, la normativa en materia de construcción y la policía.

En el ámbito de la administración, la norma del artículo 30 queda reflejada en el artículo 83 LF, en el que se establece que «los *länder* ejecutarán las leyes federales por su propio derecho en la medida en que la presente Ley Fundamental no disponga o permita lo contrario». Las excepciones a esta norma contempladas por la Ley Fundamental son la ejecución de leyes federales por los *länder* «en comisión federal» (artículo 85) y la ejecución de leyes federales directamente por la Federación (artículo 86). Cuando los *länder* ejecutan leyes federales, la Ley Fundamental otorga a la Federación poderes de

3. Véase, por ejemplo, la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, el artículo 3 de la Constitución suiza, el artículo 15.1 de la Constitución austriaca y el artículo 35 de la Constitución belga.

4. Véase en particular los artículos 73 y 74 LF.

5. En este sentido, cabe señalar que el Tribunal Constitucional Federal ha contribuido en gran medida a dicha centralización; por ejemplo, a través de su jurisprudencia sobre poderes federales implícitos; a través de su amplia interpretación de los ámbitos de competencia federal; y, especialmente, a través de su enfoque extremadamente *leve* en relación con los requisitos que se establecen en el artículo 72.2 LF respecto a la intervención federal en los ámbitos de la legislación concurrente (*konkurrierende Gesetzgebung*).

control apropiados. Sin embargo, a pesar de las excepciones mencionadas anteriormente, los *länder* son responsables de la mayoría de las actividades administrativas. Su prevalencia en el ámbito de la administración, sumada al predominio de la Federación en el ámbito legislativo, explica por qué el federalismo alemán es conocido como ejemplo de «federalismo ejecutivo» (*Exekutivföderalismus*).

Por lo que respecta al poder judicial, el artículo 92 LF establece que «el poder judicial está conferido a los jueces; su ejercicio será competencia del Tribunal Constitucional Federal, de los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y de los tribunales de los *länder*». En este punto no hay una división en términos de competencia entre Federación y *länder*, sino una división de funciones según la cual los *länder* establecen sus propios tribunales en todos los sectores, siendo la instancia judicial suprema siempre un tribunal federal. Además, cada *Land* cuenta con un tribunal constitucional. La responsabilidad típica de un tribunal constitucional regional es emitir fallos sobre la conformidad de las leyes aprobadas por dicho *Land* con la constitución regional, sobre conflictos entre los órganos constitucionales dentro del *Land* y sobre demandas constitucionales presentadas por municipios y asociaciones de municipios.

La legislatura federal es bicameral. Está conformada por el *Bundestag* (Asamblea Federal o cámara baja) y el *Bundesrat* (Consejo Federal o cámara alta). El *Bundestag* es elegido por sufragio universal y representa al pueblo alemán, mientras que el *Bundesrat* es el órgano constitucional que representa a los gobiernos de los *länder*<sup>6</sup>. Además de la transferencia de sus competencias a la UE, el debilitamiento de los *länder* puede derivarse de la transferencia a la UE de poderes federales en ámbitos en los que el *Bundesrat* tiene un poder de veto absoluto; es decir, un veto que no puede invalidarse con una votación posterior en el *Bundestag* (Müller-Graff, 2005: 108). El importante papel del *Bundesrat* a escala federal, sumado a la ejecución de leyes federales por los *länder*, convierte a la República Federal en un ejemplo paradigmático de «federalismo cooperativo» (*kooperativer Föderalismus*). Esta circunstancia contribuye a una situación de condicionamiento e influencia mutua entre los diferentes niveles de gobierno conocida como «interdependencia política» (*Politikverflechtung*, Scharpf, 1976). De hecho, el principal objetivo de la reforma constitucional del sistema federal de 2006 (*Föderalismusreform*) ha sido resolver dicha interdependencia política. Se ha perseguido este objetivo por medio de una distribución más clara de competencias entre la Federación y los *länder*, por una parte, y a través de la reducción del poder del *Bundesrat* a la hora de vetar legislación federal, por la otra.

6. Dentro del *Bundesrat* cada *Land* dispone de un número de votos (desde un mínimo de tres hasta un máximo de seis) en función del tamaño de su población. El *Bundesrat* participa en la legislación y administración federales y en asuntos relativos a la UE (artículo 50 LF).

## PARTICIPACIÓN DE LOS LÄNDER

### En la fase de elaboración de leyes comunitarias antes de 1992

Hasta 1992, la Ley Fundamental no recogía ninguna disposición sobre la participación directa o indirecta de los *länder* en la fase de elaboración de leyes europeas. La ley de incorporación de los Tratados de Roma otorgaba al *Bundesrat* un mero derecho de información sobre cualquier desarrollo en el Consejo. En 1979, la Federación y los *länder* firmaron un acuerdo por el que se creaba un procedimiento de cooperación especial, que se aplicaba cuando una propuesta de la Comunidad estaba relacionada con un asunto que entraba dentro del ámbito de competencia exclusiva de los *länder* o que afectaba a sus intereses vitales. En tales casos, los *länder* tenían derecho a adoptar una posición común que el Gobierno Federal debía defender en el Consejo. El Gobierno solo podía apartarse de la posición común por razones primordiales en términos de política exterior o de política europea.

En 1986, el sistema de participación de los *länder* en la política europea se mejoró por medio de la ley de transposición del Acta Única Europea y de un acuerdo con el Gobierno Federal. Por primera vez, el nuevo sistema convertía al *Bundesrat* en el órgano central de cooperación entre la Federación y los *länder* en asuntos europeos. Se otorgó al *Bundesrat* el derecho de expresar su opinión sobre todas las propuestas comunitarias que afectaban a competencias exclusivas de los *länder* o a intereses vitales de estos. El Gobierno Federal debía tener en cuenta la opinión del *Bundesrat* en las negociaciones en el Consejo y solo podía apartarse de esta por motivos primordiales en términos de política exterior o de política europea. Sin embargo, este sistema de participación distaba mucho de ser satisfactorio. Ninguna disposición preveía cómo resolver una discrepancia entre el Gobierno Federal y el *Bundesrat*. Asimismo, la posición de los *länder* en las negociaciones del Consejo no parecía reflejar su posición en el derecho nacional.

Esta situación, sumada a la considerable expansión de los poderes de la Unión, dio lugar a la modificación en 1992 de la Ley Fundamental, que finalmente otorgó rango constitucional a los derechos de participación de los *länder*. Este rango está en consonancia con el reconocimiento de que la integración europea es un asunto crucial en el derecho y la política nacionales (Streinz, 2007: 918) y, como tal, requiere normas constitucionales apropiadas<sup>7</sup>.

7. En relación con la evolución histórica de los derechos de participación de los *länder* en el proceso de toma de decisiones de la UE, véase Suszycka-Jasch y Jasch, 2009: 1.215 y s.

## En la fase de elaboración de leyes comunitarias a partir de 1992

### a) Cooperación interna

Se pueden diferenciar dos formas principales de participación *regional* en el proceso legislativo de la Unión: la primera corresponde a la representación externa en el Consejo; la segunda es la cooperación interna (Panara y De Becker, 2011: 306). Ambas formas de participación se aplican en Alemania. En el primer escenario (representación externa), los *länder* representan externamente a la República Federal de Alemania en el Consejo y, al hacerlo, influyen en las decisiones de la Unión *directamente*. En cambio, en el segundo escenario (cooperación interna), los *länder* pueden dar su opinión para determinar la posición del Gobierno nacional en el Consejo y, de este modo, contribuyen *indirectamente* a las decisiones de la Unión.

El mecanismo de cooperación interna implica que el Gobierno Federal y los *länder* deben coordinarse antes de una reunión del Consejo para llegar, si es posible, a una posición común. La piedra angular del sistema de cooperación interna es el artículo 23.2 LF. Con arreglo a esta disposición, los *länder* tienen derecho a participar a través del *Bundesrat* en «asuntos relativos a la UE» (*Angelegenheiten der Europäischen Union*). El peso de la «posición» (*Stellungnahme*, adoptada por mayoría absoluta de votos) del *Bundesrat* varía en función de las circunstancias. El primer escenario posible se produce cuando una propuesta de la UE afecta a los intereses de los *länder* sin que se llegue a invadir sus poderes legislativos. En tal situación, la posición no tiene carácter vinculante y el Gobierno Federal solo debe «tenerla en cuenta» (*berücksichtigt*), de manera que el Gobierno puede apartarse de la posición de los *länder* si lo considera pertinente.

El segundo escenario posible se produce cuando una propuesta de la UE se refiere a un asunto que entra dentro del ámbito de competencias legislativas de los *länder*<sup>8</sup>. Si se produce esta situación, el Gobierno Federal debe «respetar lo máximo posible» la posición del *Bundesrat* (*ma geblich zu berücksichtigen*) (artículo 23.5 LF). Esto implica que la posición de los *länder* tiene un valor «cuasi vinculante». En efecto, el Gobierno Federal debe defender la posición de los *länder* en el Consejo, excepto si es contraria a los intereses de Alemania como Estado Miembro, o si existen razones imperiosas de política exterior o de integración europea que justifiquen apartarse de dicha posición. Cuando una posición tiene un valor

8. El mismo régimen se aplica cuando una propuesta de la UE está centrada en la estructura de las autoridades de los *länder* o en sus procedimientos administrativos.

casi vinculante, y existe una discrepancia insuperable con el Gobierno Federal, el *Bundesrat* puede decidir confirmar su posición inicial con una mayoría de dos tercios<sup>9</sup>. De este modo, la posición pasa a ser firme (*maßgebend*), con el sentido probablemente, en este contexto, de vinculante. Este mecanismo de resolución de conflictos no ha tenido que aplicarse hasta la fecha<sup>10</sup>. Entre 1998 y 2003 solo se ha considerado que 37 de un total de 900 posiciones adoptadas por el *Bundesrat* debían respetarse al máximo (es decir, un 4%). En 20 de estos 37 casos, el Gobierno Federal adoptó una posición diferente de la del *Bundesrat*, pero terminó llegándose a un acuerdo<sup>11</sup> o, según sostienen algunos, el Gobierno cedió a las peticiones de los *länder* (Huber, 2007: 214).

No existen dudas sobre la naturaleza no vinculante de la posición del *Bundesrat* cuando la aprobación de una propuesta de la UE puede dar lugar a un aumento del gasto o a una reducción de los ingresos federales. En tales casos, el Gobierno Federal tendrá incuestionablemente la última palabra (artículo 23.5 LF).

### *b) Representación externa en el Consejo*

Además de la cooperación interna, el artículo 23.6 LF contempla la participación directa de los *länder* en el proceso de toma de decisiones de la UE. Dicha participación se basa en el artículo 16.2 TUE (anterior artículo 203 TCE), que prevé la representación de un Estado Miembro en el Consejo a través de un representante y también de una entidad subestatal «de rango ministerial», «facultado para comprometer al Gobierno del Estado Miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto».

El sistema alemán contempla la posibilidad de que Alemania esté representada en el Consejo por el ministro de un *Land*<sup>12</sup> cuando se abordan propuestas de la UE que afectan principalmente a competencias exclusivas de los *länder* en los ámbitos de la educación, la cultura o la radio y la televisión (artículo 23.6 LF). El derecho de representar a Alemania le corresponde a un representante de los *länder* designado por el *Bundesrat*. Si bien el artículo 23.6 LF lo denomina «representante de los *länder*» (*Vertreter der länder*), en realidad debe representar al conjunto de la República Federal de Alemania. El representante de los *länder* tiene derecho a sentarse en el Consejo en representación de

9. Véase § 5(2) de la Ley sobre la cooperación de la Federación y los *länder* en asuntos europeos.

10. Solo ha habido una ocasión, en relación con la Directiva 96/61/CE de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, en la que el conflicto fue tan difícil de resolver que el *Bundesrat* estuvo a punto de confirmar su posición con una mayoría de dos tercios. Sin embargo, incluso en esa ocasión, finalmente se llegó a un acuerdo.

11. Los datos estadísticos anteriores están recogidos en Meyer, 2008: 368.

12. La condición como ministro viene determinada por las normas constitucionales de cada *Land*.

Alemania y tiene la responsabilidad de llevar a cabo las negociaciones a escala europea. El representante debe actuar «con la participación del Gobierno Federal y en coordinación con este». Dicha participación supone que los representantes del Gobierno Federal tienen derecho a participar en todas las reuniones y contactos oficiales en los que tome parte el representante de los *länder* (Rojahn, 2001: 79; Streinz, 2007: 934). La coordinación resulta más difícil de definir. Según la comisión bicameral que redactó el artículo 23 LF, la coordinación es menos que un acuerdo, pero va más allá del simple «respeto de la opinión de los otros» (*Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat*, 1993: 24; Scholz, 2009, 200; Streinz, 2007: 934). Podría decirse que el representante de los *länder* debe respetar todo lo posible la posición del Gobierno Federal<sup>13</sup>.

La versión del artículo 23.6 actualmente en vigor es resultado de una modificación introducida por la reforma constitucional del sistema federal de 2006. Antes de 2006, el mecanismo de participación directa de los *länder*, previsto en el artículo 23.6 LF, en lugar de limitarse únicamente a la educación, la cultura y la radio y la televisión, abarcaba todos los ámbitos de competencia legislativa exclusiva de los *länder*. La reforma de 2006 optó por restringir la participación directa de los *länder* a la educación escolar, la cultura y la radio-difusión (radio y televisión), porque el ámbito de aplicación más amplio de la disposición anterior había dado lugar a menudo a conflictos entre el *Bundesrat* y el Gobierno Federal. Dichos conflictos se producían a la hora de determinar si un asunto de competencia exclusiva de los *länder* constituía el asunto principal de una ley determinada. Normalmente se resolvían extrajudicialmente otorgando al representante de los *länder* el derecho a manifestar su opinión durante las reuniones del Consejo en las que se discutía la propuesta de la UE (Müller-Graff, 2007: 717). Por ese motivo, se optó por limitar la participación directa de los *länder* a tres ámbitos sensibles, que revisten normalmente una gran importancia política para los *länder*. Esta restricción es consistente en el plano organizativo, ya que estos tres sectores entran dentro del ámbito de competencias del Consejo, en su componente de «Educación, juventud y cultura». Sin embargo, es difícil imaginar qué otras áreas, al margen de la educación, la cultura y la radio y la televisión, podrían calificarse como ámbitos de «poder legislativo exclusivo de los *länder*». El poder general de los *länder* en materia policial, por ejemplo, está significativamente limitado por los poderes especiales de la Federación sobre la policía, y cabría aplicar consideraciones similares a la normativa en materia de construcción.

13. En asuntos diferentes a la educación, la cultura o la radio y la televisión, pero que afectan a intereses vitales de los *länder*, aunque no entren dentro del ámbito de sus competencias, o para los que la Ley Fundamental contemple la intervención del *Bundesrat*, los *länder* pueden solicitar que se los consulte durante las negociaciones en el marco de órganos consultivos del Consejo y de la Comisión. También pueden, con el acuerdo del Gobierno Federal, manifestar su opinión durante las reuniones de dichos órganos consultivos. Véanse §§ 6.1 y 6.2 EUZBLG.



Una excepción importante a la obligación de transferencia de poderes al representante de los *länder* se produce cuando Alemania ostenta la presidencia temporal del Consejo. En este caso, la presidencia de las reuniones del Consejo será siempre competencia exclusiva del Gobierno Federal<sup>14</sup>. Los *länder* también podrán optar por abstenerse de participar en el Consejo, cuando la agenda del Consejo incluya «Puntos A», es decir, proyectos legislativos que se han acordado en el marco del Comité de los Representantes Permanentes (COREPER), y que, por tanto, pueden someterse inmediatamente a votación sin necesidad de debate preliminar<sup>15</sup>. En este escenario, los *länder* participan de manera más fructífera en las negociaciones antes de la reunión del Consejo a fin de determinar la posición de Alemania en el COREPER.

## Otras modalidades de participación regional en el proceso de toma de decisiones de la UE

### *a) Los länder alemanes en el Comité de las Regiones*

El Comité de las Regiones está constituido actualmente por 344 miembros y otros 344 miembros suplentes designados por un período de cuatro años por el Consejo a propuesta de los Estados Miembros<sup>16</sup>. Los miembros del Comité deben ser representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida (artículo 300.3 TFUE). En total, a Alemania le corresponden 24 miembros en el Comité. Cada uno de los 16 *länder* tiene derecho a un representante. Los municipios y las asociaciones de municipios tienen garantizados tres representantes y se aplica un sistema de rotación entre los diferentes *länder* para los cinco puestos restantes<sup>17</sup>.

Esta forma de participación en el proceso de toma de decisiones de la UE es muy importante en términos simbólicos, ya que reconoce a las autoridades subnacionales y las incorpora al marco institucional de la Unión. Sin embargo, el Comité no es la forma

14. Véase § 6(3), primer subapartado, EUZBLG. No obstante, la § 6(3), segundo subapartado, de la EUZBLG especifica que, cuando el Consejo trata propuestas que afectan a las competencias legislativas exclusivas de los *länder* en relación con la educación escolar, la cultura o la radiodifusión, el Gobierno Federal debe mantener informado al representante de los *länder* y tener en cuenta su opinión, incluso cuando se trate del ejercicio de derechos que competen a la presidencia del Consejo.

15. Véase § 6(4) EUZBLG.

16. El artículo 305.1 TFUE (antiguo artículo 263 CE) establece que el número de miembros del Comité no excederá de 350.

17. Véase § 14(2) EUZBLG.

de participación más eficaz, debido a la heterogeneidad de su composición y su limitado poder. Esta falta de autoridad política del Comité no se ha resuelto, a pesar de que el Tratado de Lisboa reforzó el papel de este órgano, solicitándose su opinión en relación con un mayor número de políticas y otorgándole el derecho de recusar la validez de los actos de la Unión ante el Tribunal de Justicia con el fin de exigir el cumplimiento del principio de subsidiaridad (Ricci, 2011: 109).

### *b) Oficinas de representación de los länder y Observador de los länder en Bruselas*

Una modalidad importante de participación de los *länder* en asuntos europeos es el derecho a establecer sus propias oficinas de representación (*Landesvertretungen*) en Bruselas (véase § 8 EUZBLG). Estas oficinas no tienen estatus diplomático, ya que sería incompatible con el monopolio de la Federación en materia de política exterior que se contempla en el artículo 32.1 LF. Los *länder* han establecido oficinas de representación desde los años ochenta. Su propósito es que los *länder* puedan participar en el proceso político en la Unión Europea de una manera informal; es decir, establecer contactos informales con las instituciones europeas, para recabar, enviar información y defender sus intereses ante los responsables de la toma de decisiones de la UE.

La legitimidad de estas oficinas radica en el artículo 32.3 LF («En la medida en que los *länder* tengan la potestad de legislar, podrán celebrar tratados con estados extranjeros con el consentimiento del Gobierno Federal»). Esta disposición permite a los *länder* celebrar tratados en relación con asuntos que la Ley Fundamental atribuye a su competencia legislativa. De este modo, contempla la posibilidad de que los *länder* establezcan contactos con estados terceros y con organizaciones internacionales a fin de salvaguardar sus intereses (Panara, 2010: 66).

Desde 1959, los *länder* cuentan en Bruselas con un Observador (*Länderbeobachter*), nombrado por la Conferencia de Ministros (de los *länder*) responsable de la UE (*Europaministerkonferenz*), y colabora estrechamente con la Representación Permanente de la República Federal de Alemania en la UE. El Observador está facultado para asistir a las reuniones de los órganos consultivos e institucionales de la UE. El cometido del Observador es trasladar información útil a los *länder*<sup>18</sup>.

18. La labor del *Länderbeobachter* se regula de manera detallada en el Acuerdo de Erfurt del 24 de octubre de 1996 entre los *länder* (*Abkommen über den Beobachter der Länder bei der Europäischen Union*). El texto de este acuerdo puede consultarse en <http://www.laenderbeobachter.de/>.

## CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA UE EN EL ÁMBITO NACIONAL

Las medidas europeas deben implementarse y ejecutarse a escala nacional. Por lo que respecta a la República Federal de Alemania, es competencia de la Federación o de los *länder* de conformidad con la división de poderes que establece la Ley Fundamental. En el supuesto de que los *länder* no implementen el derecho comunitario, la Federación no tiene la posibilidad de intervenir y de actuar en lugar del *Land*. Teóricamente, una intervención del Gobierno Federal sería posible con arreglo al artículo 37 LF, con el fin de instar a los *länder* a cumplir (este mecanismo de denomina *Bundeszwang*, «ejecución federal»)<sup>19</sup>. Sin embargo, hasta la fecha, el artículo 37 no se ha aplicado nunca. La aplicación de este artículo requeriría mucho tiempo y tendría un elevadísimo coste político (Huber, 2007: 217).

Los *länder* no son miembros de la UE, ni tienen personalidad internacional plena. Por consiguiente, en caso de incumplimiento de una obligación europea, la Federación será la única responsable ante las instituciones europeas. Sin embargo, a escala nacional, la situación es diferente. El artículo 104a.6 LF establece que los gastos derivados del incumplimiento por parte de Alemania de obligaciones supranacionales o internacionales deberán ser asumidos en última instancia por las autoridades responsables de dicho incumplimiento, que pueden ser la Federación, los *länder* o un *Land* individual<sup>20</sup>. No cabe excluir que se produzcan situaciones en las que tanto la Federación como los *länder* sean colectivamente responsables de un incumplimiento; en tales circunstancias, los costes se atribuirán proporcionalmente a la parte de responsabilidad de cada nivel de gobierno<sup>21</sup>. Si la Comisión inicia un procedimiento por incumplimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE (antiguo artículo 226 CE), contra la República Federal de Alemania, por la no implementación o la mala implementación de una obligación comunitaria por uno o varios *länder*, el Gobierno Federal deberá ponerse de acuerdo con el *Bundesrat* para planificar su defensa en un procedimiento por incumplimiento ante el TJUE (§ 7[3] de la EUZBLG). Hacer responsables a los *länder* sin otorgarles derecho de defensa contravendría en realidad los derechos constitucionales de estos.

19. El artículo 37 establece: «(1) Si un *Land* no cumple sus obligaciones con arreglo a la presente Ley Fundamental o a otras leyes federales, el Gobierno Federal, con el consentimiento del *Bundesrat*, podrá adoptar las medidas necesarias para instar al *Land* a cumplir sus obligaciones. (2) A efectos de la implementación de dichas medidas coercitivas, el Gobierno Federal o su representante podrá emitir instrucciones a todos los *länder* y a sus autoridades».

20. La infracción puede ser resultado de un acto legislativo, administrativo o jurisdiccional del Estado.

21. § 1(2) de la Ley sobre la división de las cargas financieras entre la Federación y los *länder* (*Lastentragungsgesetz*, acrónimo LastG), recogida en el artículo 15 de la Ley de acompañamiento de la reforma del sistema federal de 2006 (*Föderalismusreform-Begleitgesetz*), publicada en el Boletín Oficial Federal, I, 2006, p. 2.098.

## OBSERVACIONES FINALES

Una de las fortalezas clave del modelo alemán es que proyecta a los *länder* más allá de su dimensión regional o nacional original. Se brinda a los *länder* una excelente oportunidad de desempeñar un papel en el escenario europeo y de contribuir a la conformación de la política y de las leyes europeas. En los ámbitos de competencia exclusiva de los *länder* (y, en particular, en los ámbitos *sensibles* para los *länder* como son la educación, la radio y la televisión y la cultura), los derechos de participación de los *länder* garantizan una representación efectiva de los intereses regionales en el ámbito europeo. En efecto, en este caso, son los *länder* los que deciden (y, en el caso de los tres asuntos *sensibles* mencionados más arriba también representan) la posición alemana en el Consejo. Otra fortaleza clave de la participación regional en la formulación de la política europea de Alemania es que los *länder* prestan una asistencia de inestimable valor al Gobierno Federal durante las negociaciones en Bruselas. El Gobierno Federal puede realmente contar con los conocimientos de los *länder* que, al ser responsables de la mayor parte de la administración en la jurisdicción nacional, pueden proporcionar un asesoramiento útil e información.

El proceso de integración de la UE sacrifica inevitablemente el papel individual de las autoridades subestatales. Por tanto, la pérdida de poderes individuales por parte de los *länder* no es imputable al sistema alemán. Los derechos de participación de los *länder* corresponden a derechos de un nivel de gobierno y no se otorgan a los *länder* a título individual. Por ejemplo, el representante de los *länder* en el Consejo no representa a su propio *Land*, sino al conjunto de la República Federal, y la posición de los *länder* en Bruselas, no refleja el punto de vista de un *Land* individual, sino la posición de la mayoría en el *Bundesrat*. Asimismo, el sistema de cooperación interna adoptado en Alemania hace que el proceso nacional de toma de decisiones en relación con las propuestas de la UE sea más lento y oneroso. Sin embargo, una vez más, es algo en gran medida inevitable; la cooperación (tanto la cooperación horizontal, es decir, entre los *länder*, como la cooperación vertical entre los *länder* y el Gobierno Federal) es el único modo de asegurar la participación regional efectiva en asuntos europeos (al menos hasta la introducción de un «voto dividido» en el Consejo). Debe tenerse en cuenta que, con el fin de acelerar el proceso de toma de decisiones en el ámbito interno, todas las posiciones del *Bundesrat* en asuntos europeos, que no requieran un pleno, pasan por un comité especializado denominado Cámara de Asuntos Europeos (*Europakammer*, artículo 52.3a BL).

Una de las debilidades del modelo de participación alemán es que, cuando el voto de Alemania en el Consejo viene determinado por los *länder*, el Gobierno Federal puede tener que adoptar posiciones que, al no ser negociables con otros Estados Miembros, podrían terminar resultando demasiado rígidas. Otra debilidad radica en que una discrepancia insuperable entre el Gobierno Federal y los *länder* en relación con una propuesta

de la UE podría teóricamente conducir a un punto muerto. Como se ha expuesto anteriormente, tales discrepancias suelen superarse de una «manera cooperativa», en la que los *länder* o el Gobierno Federal ceden.

La característica más importante del sistema concebido por Alemania es que exige un enfoque cooperativo por parte de los dos niveles de gobierno implicados (la Federación y los *länder*). El funcionamiento eficiente del sistema depende considerablemente de la buena voluntad de ambos niveles de gobierno. Como ha expuesto en varias ocasiones el Tribunal Constitucional Federal, deben comportarse inspirándose en el principio de lealtad federal. Evidentemente, puede que a los estados centralizados les resulte más fácil optar por una posición negociadora interna, pero las complejidades son inherentes, por naturaleza, a los sistemas de gobierno en varios niveles (como el alemán). Dichas complejidades no deben considerarse un problema; en efecto, un sistema nacional en varios niveles solo puede sobrevivir dentro de la Unión si las leyes nacionales hacen posible una participación y una representación adecuadas de las autoridades regionales.

Si bien el modelo alemán ha resultado por lo general satisfactorio, es necesario perfeccionar un aspecto. La participación de los *länder* debería limitarse a unos ámbitos determinados (por ejemplo, la radio y la televisión, la educación, la cultura; tal vez se pueda añadir la normativa en materia de construcción y policial). En estos ámbitos, los *länder* deberían poder decidir la posición alemana, llevar a cabo negociaciones en la UE y representar a Alemania en el Consejo. En todas las demás áreas, el Gobierno Federal solo debería consultar a los *länder* y tener seriamente en cuenta su posición, pero esta nunca debería ser vinculante. Esta modificación debería proporcionar una mayor claridad, evitar conflictos innecesarios en ámbitos que no son responsabilidad primordial de los *länder* y reforzar la impresión de que, al menos en esos ámbitos, los *länder* tienen un liderazgo real.

#### Referencias bibliográficas

- GEMEINSAME VERFASSUNGSKOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT. «Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993». *BT-Drucksache*, 12/6000 (1993). <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/060/1206000.pdf>
- HUBER, Peter Michael. «Die Europatauglichkeit des Art. 23 GG». En: Merten, Detlef (ed.). *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Berlin: Duncker & Humblot, 2007, p. 209 y s.
- Meyer, Hans. *Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008.
- MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. «The German Länder: Involvement in EC/EU Law and Policy Making». En: Weatherill, Stephen; Bernitz, Udo (eds.). *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2005, p. 103 y s.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian. «Die Europatauglichkeit der grundgesetzlichen Föderalismusreform». En: Pitschas, Rainer (ed.). *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot, 2007, p. 705 y s.

PANARA, Carlo. «In the Name of Cooperation: The External Relations of the German Länder and Their Participation in the EU Decision-Making». *European Constitutional Law Review*, vol. 6, n.º 1 (2010), p. 59 y s.

PANARA, Carlo y DE BECKER, Alexander. «The Role of the Regions in the European Union: "The Regional Blindness" of Both the EU and the Member States». En: Panara, Carlo y De Becker, Alexander (eds.). *The Role of the Regions in EU Governance*. Heidelberg: Springer, 2011, p. 297 y s.

RICCI, Silvia. «The Committee of the Regions and the Challenge of European Governance». En: Panara, Carlo y De Becker, Alexander (eds.). *The Role of the Regions in EU Governance*. Heidelberg: Springer, 2011, p. 109 y s.

ROJAHN, Ondolf. «Art. 23 BL». En: von Münch, Ingo y Kunig, Philip (eds.). *Grundgesetz. Kommentar*, vol. 2. München: C.H. Beck, 2001, p. 121 y s.

SCHARPF, Fritz W. et al. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor, 1976.

SCHOLZ, Rupert. «Art. 23 BL». En: Maunz, Theodor y Dürig, Günther (eds.). *Grundgesetz. Kommentar*, vol. 3. München: C.H. Beck, 2009, p. 1 y s.

STREINZ, Rudolf. «Art. 23 GG». En: Sachs, Michael (ed.). *Grundgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck, 2007, p. 895 y s.

SUSZYCKA-JASCH, Magdalena y JASCH, Hans-Christian. «The Participation of the German Länder in Formulating German EU-Policy». *German Law Journal*, vol. 10, n.º 9 (2009), p. 1.215 y s.